

MURILO TEIXEIRA AVELINO

# FAZENDA PUBLICA EM JUIZO

2022



Rua Canuto Saraiva, 131 – Mooca CEP: 03113-010 – São Paulo – São Paulo

Tel: (11) 3582.5757

- Contato: <https://www.editorajuspodivm.com.br/sac>

**Copyright:** Edições Juspodivm

**Diagramação:** Equipe Juspodivm

**Capa:** Maitê Coelho ([maitescoelho@yahoo.com.br](mailto:maitescoelho@yahoo.com.br))

A948f      Avelino, Murilo Teixeira. Fazenda Pública em Juízo / Murilo Teixeira Avelino  
– São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.  
400 p.

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-85-442-3732-8.

1. Direito Processual Civil. I. Avelino, Murilo Teixeira. II. Título.

CDD 341.46

Todos os direitos desta edição reservados a Edições Juspodivm.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e das Edições Juspodivm. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

## SUMÁRIO

### *Capítulo 1*

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Fazenda Pública .....</b>   | <b>25</b> |
| <b>1. GENERALIDADES.....</b>   | <b>25</b> |
| <b>2. ENTES QUE COMPÕEM A FAZENDA PÚBLICA .....</b>                      | <b>26</b> |
| <b>3. A (RE)PRESENTAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO.....</b>             | <b>28</b> |
| 3.1. A posição constitucional da advocacia pública .....                 | 34        |
| 3.2. Procuradores dos órgãos legislativos e dos tribunais de contas..... | 37        |

### *Capítulo 2*

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Prerrogativas da Fazenda Pública em juízo.....</b>                         | <b>41</b> |
| <b>1. GENERALIDADES.....</b>  | <b>41</b> |
| <b>2. FUNDAMENTOS JUSTIFICADORES.....</b>                                     | <b>41</b> |
| <b>3. PRAZOS .....</b>  | <b>43</b> |
| 3.1. Forma de contagem dos prazos processuais.....                            | 44        |
| 3.2. Suspensão dos prazos processuais.....                                    | 44        |
| 3.3. Prazos diferenciados para a Fazenda Pública .....                        | 46        |
| 3.3.1. Exceções no próprio CPC.....   | 46        |
| 3.3.1.1. Prazo para propositura da Ação Rescisória .....                      | 47        |
| 3.3.2. Exceções em legislação esparsa e consagradas pela jurisprudência ..... | 48        |
| <b>4. COMUNICAÇÃO DOS ATOS PROCESSUAIS .....</b>                              | <b>49</b> |
| 4.1. Citação .....  | 49        |
| 4.2. Intimações .....   | 53        |
| 4.2.1. Intimação promovida pelo advogado .....                                | 56        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>5. DESPESAS PROCESSUAIS .....</b>   | <b>56</b> |
| 5.1. Adiantamento das despesas.....  | 57        |
| 5.1.1. Atos praticados a requerimento da Fazenda Pública, do Ministério Público e da Defensoria Pública..... | 57        |
| 5.2. Preparo recursal e porte de remessa e retorno.....  | 60        |
| 5.3. Despesas em sentido estrito.....  | 61        |
| 5.3.1. Adiantamento dos honorários do perito em Ação Civil Pública.....                                      | 62        |
| 5.3.2. Adiantamento dos honorários do perito em caso de beneficiário da justiça gratuita.....                | 63        |
| 5.4. Depósito para a propositura de ação rescisória .....  | 64        |

### **Capítulo 3**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Prescrição e decadências em demandas envolvendo a Fazenda Pública .....</b>                  | <b>65</b> |
| <b>1. GENERALIDADES.....</b>  | <b>65</b> |
| <b>2. DIREITO POTESTATIVO E DIREITO SUBJETIVO.....</b>  | <b>66</b> |
| 2.1. Ação condenatória, ação constitutiva e ação declaratória.....                              | 67        |
| <b>3. NOTA SOBRE O CONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA NO CPC .....</b>                  | <b>69</b> |
| <b>4. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA.....</b>                               | <b>70</b> |
| 4.1. Interrupção da prescrição .....  | 71        |
| 4.2. Ação de reparação civil contra a Fazenda Pública .....                                     | 73        |
| 4.2.1. Ação de reparação em razão de fatos ocorridos durante o período de ditadura militar..... | 75        |
| 4.3. Relações de trato sucessivo.....   | 76        |
| 4.3.1. Prescrição do fundo do direito.....  | 77        |
| 4.3.2. Ato de efeitos concretos .....   | 79        |
| 4.4. Prescrição da pretensão executiva .....  | 79        |
| <b>5. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO FIRMADO ENTRE O PARTICULAR E O PODER PÚBLICO.....</b>              | <b>80</b> |

**Capítulo 4**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Parte Geral do CPC e Fazenda Pública .....</b>   | <b>83</b>  |
| <b>1. GENERALIDADES .....</b>   | <b>83</b>  |
| <b>2. FAZENDA PÚBLICA E SOLUÇÃO CONSENSUAL DOS CONFLITOS.....</b>   | <b>84</b>  |
| 2.1. Interesse público e transigibilidade .....   | 85         |
| 2.2. Autocomposição em matéria de direito público .....   | 86         |
| <b>3. NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS E FAZENDA PÚBLICA.....</b>   | <b>89</b>  |
| 3.1. Os requisitos da negociação .....  | 89         |
| 3.2. Previsão normativa.....  | 91         |
| 3.3. Disposição de prerrogativas .....  | 92         |
| 3.4. Portarias PGFN nº 360/2018 e nº 742/2018 .....   | 94         |
| 3.5. Negócios sobre processos <i>indeterminados, mas determináveis</i> – os protocolos institucionais .....             | 96         |
| 3.5.1. A previsão legal sobre os protocolos institucionais e um caso paradigmático.....                                 | 98         |
| 3.5.2. Convênios entre os Estados e Distrito Federal para a prática de atos processuais ....                            | 100        |
| <b>4. COMPETÊNCIA .....</b>   | <b>100</b> |
| 4.1. Competência em razão da pessoa .....   | 101        |
| 4.1.1. Exceções à competência constitucionalmente delimitada .....  | 102        |
| 4.1.2. Intervenção da União e deslocamento de competência .....   | 104        |
| 4.1.3. Delegação de competência federal a Juízos Estaduais .....  | 106        |
| 4.2. Competência em razão do território .....   | 109        |
| 4.2.1. Demandas em que figuram como parte os Estados e o Distrito Federal e um problema de federalismo processual ..... | 111        |
| <b>5. INTERVENÇÃO DE TERCEIROS .....</b>  | <b>113</b> |
| 5.1. Intervenção anômala ou especial da Fazenda Pública .....   | 114        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 5.1.1.    | Legitimidade.....  | 115        |
| 5.1.2.    | Procedimentos que admitem a intervenção .....  | 115        |
| 5.1.3.    | Demonstração de interesse econômico ....   | 116        |
| 5.1.4.    | Atuação do interveniente .....   | 117        |
| 5.1.4.1.  | Deslocamento de competência em caso de recurso e o conflito entre critérios de fixação de competência absoluta ..... | 118        |
| 5.1.5.    | A intervenção anômala comparada à assistência e à intervenção do <i>amicus curiae</i> .....                          | 120        |
| 5.2.      | Denúnciação da lide promovida pela Fazenda Pública .....   | 122        |
| <b>6.</b> | <b>TUTELA PROVISÓRIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA.....</b>   | <b>125</b> |
| 6.1.      | Tutela provisória e obrigações de fazer, não fazer e entregar coisa diferente de dinheiro .....                      | 125        |
| 6.2.      | ADC nº 4 e ADI nº 4296 .....   | 127        |
| 6.3.      | Limitações à concessão de tutela provisória contra a Fazenda Pública.....  | 129        |
| 6.3.1.    | Lei nº 8.437/92.....   | 130        |
| 6.3.2.    | Lei nº 9.494/97 .....  | 135        |
| 6.3.3.    | Lei nº 12.016/2009.....  | 137        |
| 6.3.4.    | Ações possessórias – o art. 562, p.ú. do CPC .....   | 141        |
| 6.3.5.    | O art. 1.059 do CPC .....  | 141        |
| 6.4.      | Estabilização da tutela antecipada antecedente.....  | 143        |
| 6.5.      | Tutela de evidência .....  | 144        |
| 6.6.      | Meios de impugnação à decisão que concede a tutela provisória.....   | 146        |
| 6.7.      | Síntese: tutela provisória contra a Fazenda Pública ...  | 146        |
| <b>7.</b> | <b>HONORÁRIOS NAS DEMANDAS ENVOLVENDO A FAZENDA PÚBLICA. ....</b>  | <b>149</b> |
| 7.1.      | Formas e cálculos dos honorários.....  | 151        |
| 7.1.1.    | Fixação de honorários por equidade .....   | 154        |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 7.1.2. | Execução de obrigação de pagar contra a Fazenda Pública ..... | 157 |
| 7.1.3. | Honorários recursais.....                                     | 160 |
| 7.2.   | Honorários de titularidade da advocacia pública .....         | 162 |

## **Capítulo 5**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Processo de Conhecimento e Fazenda Pública.....</b>                           | <b>165</b> |
| <b>1. GENERALIDADES.....</b>   | <b>165</b> |
| <b>2. AUDIÊNCIA PRÉVIA DE CONCILIAÇÃO OU DE MEDIAÇÃO</b>                         | <b>165</b> |
| 2.1. Audiência prévia como ato necessário do procedimento .....                  | 167        |
| 2.2. Multa pelo não comparecimento à audiência prévia ....                       | 170        |
| <b>3. REVELIA .....</b>  | <b>172</b> |
| 3.1. Efeito material da revelia .....  | 172        |
| 3.2. Efeito processual da revelia .....  | 175        |
| 3.3. Produção de provas pelo revel.....  | 176        |
| <b>4. ÔNUS DA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA .....</b>                                    | <b>177</b> |
| <b>5. REMESSA NECESSÁRIA .....</b>   | <b>179</b> |
| 5.1. Cabimento.....  | 180        |
| 5.1.1. Julgamento antecipado parcial do mérito...                                | 181        |
| 5.2. Natureza jurídica .....   | 184        |
| 5.2.1. Apelação parcial e remessa necessária.....                                | 185        |
| 5.2.2. Interposição de Recursos Excepcionais em sede de remessa necessária ..... | 187        |
| 5.2.3. Impossibilidade de <i>reformatio in pejus</i> .....                       | 187        |
| 5.3. Casos em que não haverá remessa necessária.....                             | 188        |
| 5.4. Legislação esparsa .....  | 191        |
| 5.4.1. Ação Popular e Ação Civil Pública .....                                   | 191        |
| 5.4.2. Mandado de Segurança .....  | 192        |
| 5.4.3. Juizados Especiais .....  | 193        |
| 5.4.4. Arbitragem.....   | 194        |

**Capítulo 6**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Tutela Executiva e Fazenda Pública .....</b>                                      | <b>195</b> |
| <b>1. GENERALIDADES.....</b>   | <b>195</b> |
| <b>2. IMPENHORABILIDADE DOS BENS PÚBLICOS .....</b>                                  | <b>195</b> |
| <b>3. TUTELA EXECUTIVA .....</b>   | <b>197</b> |
| <b>4. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA.....</b>                      | <b>197</b> |
| 4.1. Impugnação ao cumprimento de sentença.....                                      | 200        |
| 4.1.1. Excesso de execução – quantia superior ...                                    | 204        |
| 4.1.2. Inexigibilidade da obrigação fundada em lei ou ato inconstitucional.....      | 205        |
| 4.1.3. Limitação do litisconsórcio multitudinário .....                              | 208        |
| 4.1.4. Efeito suspensivo da impugnação .....   | 208        |
| 4.2. Cumprimento provisório .....  | 209        |
| <b>5. PROCESSO DE EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA</b>                              | <b>210</b> |
| 5.1. Embargos à Execução.....  | 211        |
| 5.1.1. Efeito suspensivo dos embargos à execução .....                               | 214        |
| <b>6. EXCEÇÃO OU OBJEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE .....</b>                              | <b>215</b> |
| <b>7. EXECUÇÃO ENTRE ENTES PÚBLICOS DIVERSOS.....</b>                                | <b>216</b> |
| <b>8. ADIMPLEMENTO DAS OBRIGAÇÕES PELA FAZENDA PÚBLICA.....</b>                      | <b>216</b> |
| 8.1. Obrigações de fazer, não fazer e entregar coisa diferente de dinheiro .....     | 217        |
| 8.2. Obrigações de pagar .....   | 219        |
| 8.2.1. Precatórios .....   | 219        |
| 8.2.1.1. Correção monetária e juros .....  | 224        |
| 8.2.1.2. Atuação do Presidente do Tribunal na gestão dos precatórios .....           | 226        |
| 8.2.1.3. Impossibilidade de fracionamento dos precatórios .....                      | 228        |
| 8.2.1.4. Maneiras diversas de utilização de créditos em face da Fazenda Pública..... | 231        |



|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| 8.2.1.5.  | Cessão de precatório .....  | 232 |
| 8.2.1.6.  | Assunção de débitos pela União.....   | 233 |
| 8.2.1.7.  | Comprometimento das contas públicas e refinanciamento pelo ente público.....                  | 234 |
| 8.2.1.8.  | Fracionamento de precatórios de alto valor.....   | 237 |
| 8.2.1.9.  | Emenda Constitucional nº 62/2009 e ADIs nº 4.357 e nº 4.425 .....                             | 238 |
| 8.2.1.10. | Intervenção pelo não pagamento dos precatórios.....   | 246 |
| 8.2.2.    | Requisições de pequeno valor .....  | 246 |
| 8.2.2.1.  | Renúncia a parcela do crédito .....   | 249 |
| 8.2.2.2.  | Execução invertida ou cumprimento por iniciativa do devedor.....                              | 250 |
| 8.2.3.    | Emendas Constitucionais nº 113/2021 e nº 114/2021 .....                                       | 252 |
| 8.2.3.1.  | Destinação do precatório/RPV emitido em favor de devedores do Fisco .....                     | 252 |
| 8.2.3.2.  | Aproveitamento consensual de valores devidos por um ente a outro.....                         | 258 |
| 8.2.3.3.  | Imposição temporária de limites para alocação de despesas com o pagamento de precatórios..... | 262 |
| 8.2.3.4.  | Precatórios Federais decorrentes de demandas de complementação do FUNDEF .....                | 269 |

## **Capítulo 7**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Execução Fiscal.....</b>                   | <b>271</b> |
| <b>1. GENERALIDADES.....</b>                  | <b>271</b> |
| <b>2. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA (CDA).....</b> | <b>272</b> |
| 2.1. Protesto de CDA .....                    | 275        |
| <b>3. LEGITIMIDADE .....</b>                  | <b>277</b> |
| <b>4. COMPETÊNCIA .....</b>                   | <b>279</b> |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 5.    | INTIMAÇÃO PESSOAL .....   | 281 |
| 6.    | PROCEDIMENTO .....  | 282 |
| 7.    | RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL NA EXECUÇÃO FISCAL .....                         | 290 |
| 8.    | ORDEM PREFERENCIAL DE PENHORA.....  | 291 |
| 8.1.  | Substituição da penhora por dinheiro, fiança bancária e seguro-garantia ..... | 293 |
| 8.2.  | Nomeação de bens de terceiro .....  | 295 |
| 8.3.  | Impugnação da avaliação .....   | 296 |
| 9.    | REUNIÃO DE EXECUÇÕES.....   | 296 |
| 10.   | DEFESA DO EXECUTADO – EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL .....                        | 297 |
| 10.1. | Embargos à execução fiscal por carta .....                                    | 304 |
| 11.   | PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE .....  | 305 |
| 11.1. | Temas 566 a 571 dos Recursos Repetitivos .....                                | 309 |
| 12.   | CONCURSO DE PENHORAS E CONCURSO DE CREDORES .....                             | 314 |
| 13.   | EXPROPRIAÇÃO .....  | 317 |
| 14.   | SENTENÇA, RECURSOS E COISA JULGADA.....                                       | 320 |

### **Capítulo 8**

|      |   |     |
|------|---|-----|
|      | Medida Cautelar Fiscal.....                                       | 323 |
| 1.   | GENERALIDADES.....  | 323 |
| 2.   | LEGITIMIDADE .....  | 324 |
| 3.   | COMPETÊNCIA .....   | 324 |
| 4.   | TUTELA DE URGÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO VINCULADA .....               | 325 |
| 4.1. | Constituição do crédito tributário e hipóteses excepcionais ..... | 328 |
| 4.2. | Discussão administrativa do crédito constituído.....              | 328 |
| 5.   | PROCEDIMENTO .....  | 329 |
| 5.1. | Medida cautelar antecedente .....                                 | 330 |
| 5.2. | Medida cautelar incidental.....                                   | 333 |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 5.3.      | Decisão <i>liminar</i> .....                         | 334        |
| 5.4.      | Efeitos da concessão da medida .....                 | 335        |
| 5.4.1.    | Prestação de garantia .....                          | 338        |
| <b>6.</b> | <b>CESSAÇÃO DA EFICÁCIA DA MEDIDA CAUTELAR .....</b> | <b>339</b> |

### **Capítulo 9**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Mandado de Segurança .....</b>                          | <b>341</b> |
| <b>1. GENERALIDADES.....</b>                               | <b>341</b> |
| <b>2. CABIMENTO.....</b>                                   | <b>341</b> |
| <b>3. LEGITIMIDADE .....</b>                               | <b>346</b> |
| 3.1. A autoridade coatora .....                            | 349        |
| 3.1.1. Teoria da encampação .....                          | 352        |
| <b>4. COMPETÊNCIA .....</b>                                | <b>353</b> |
| <b>5. VEDAÇÕES AO MANEJO DO MANDADO DE SEGURANÇA....</b>   | <b>355</b> |
| <b>6. TUTELA PROVISÓRIA.....</b>                           | <b>358</b> |
| <b>7. PRAZO PARA IMPETRAÇÃO .....</b>                      | <b>361</b> |
| <b>8. PROCEDIMENTO.....</b>                                | <b>362</b> |
| 8.1. Carga eficaz da sentença em mandado de segurança..... | 368        |
| 8.2. Litisconsórcio.....                                   | 369        |
| 8.3. Competência originária de tribunal.....               | 369        |
| 8.4. Regime recursal .....                                 | 370        |
| <b>9. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO.....</b>               | <b>374</b> |

### **Capítulo 10**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Incidente de suspensão de decisões contra o Poder Público.....</b> | <b>379</b> |
| <b>1. GENERALIDADES.....</b>  | <b>379</b> |
| <b>2. NATUREZA JURÍDICA E CONTORNOS BÁSICOS .....</b>                 | <b>379</b> |
| <b>3. LEGITIMIDADE .....</b>  | <b>381</b> |
| <b>4. COMPETÊNCIA .....</b>   | <b>382</b> |
| <b>5. CABIMENTO.....</b>  | <b>383</b> |

|           |  |
|-----------|--|
| <b>6.</b> | <b>PROCEDIMENTO</b> .....  |
| 6.1.      | Paralelismo entre o pedido de suspensão e o recurso na demanda originária..... |
| 6.2.      | Regime recursal .....  |
| 6.3.      | Suspensão de múltiplas decisões .....  |
| <br>      |  |
|           | <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....  |